EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.4.2023
COM(2023) 242 final

2023/0136 (NLE)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten[1] (hierna "de richtlijn" genoemd) maken deel uit van een pakket dat ook een voorstel voor een verordening tot vervanging van Verordening (EG) nr. 1466/97[2] (het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact) en wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1467/97[3] (het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact) omvat. De richtlijn en het preventieve en correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact maken deel uit van het EU-kader voor economische governance.

Motivering van het voorstel

Het EU-kader voor economische governance heeft bijgedragen tot het scheppen van de voorwaarden voor economische stabiliteit, duurzame en inclusieve economische groei en meer werkgelegenheid. Dit kader bestaat momenteel uit het begrotingskader van de EU (het stabiliteits- en groeipact en de richtlijn), de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, het Europees semester voor coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid en het kader van de programma's voor macro-economische financiële bijstand.

Naar aanleiding van de lessen van de wereldwijde financiële crisis en de staatsschuldencrisis in de eurozone is in 2011 als onderdeel van het pakket dat bekend staat als het "sixpack" Verordening (EG) nr. 1466/97 gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1175/2011[4], Verordening (EG) nr. 1467/97 gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1177/2011[5] en Richtlijn 2011/85/EU vastgesteld.

Deze wetgevingshandelingen droegen bij tot een nauw toezicht op de nationale begrotingen en besteedden meer aandacht aan de schuldniveaus. Om de onderliggende oorzaken van de crisis te verhelpen, werd het begrotingskader op EU-niveau aangevuld met bindende bepalingen op nationaal niveau om een gezond begrotingsbeleid in alle lidstaten te bevorderen. Daartoe moesten de lidstaten onder meer beschikken over nationale begrotingsregels, onafhankelijk toezicht houden op de naleving van de begrotingsregels op nationaal niveau en meerjarige begrotingskaders invoeren. Deze nationale bepalingen zijn in werking getreden om aan de richtlijn te voldoen.

---

1 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41.

2 Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1).

3 Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

4 Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 12).

5 Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 33).

In 2019 publiceerde de Europese Rekenkamer het verslag "De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering"[6]. In het verslag constateerde de Rekenkamer tekortkomingen met betrekking tot de doeltreffendheid van budgettering op middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's) en beval zij de Commissie aan de vereisten inzake begrotingskaders voor de middellange termijn en IFI's aan te scherpen in overeenstemming met internationale normen.

In 2020 publiceerde de Commissie een mededeling over de geschiktheid van de richtlijn (hierna "de geschiktheidsbeoordeling" genoemd)[7], waarin de vooruitgang en de ruimte voor verbetering van de huidige opzet van de nationale begrotingskaders worden benadrukt. De geschiktheidsbeoordeling wees op aanzienlijke verbeteringen qua aantal en kracht van de nationale begrotingsregels, wijdverbreide begrotingsplanning op middellange termijn, betrouwbaardere ramingen en meer begrotingstransparantie, ook met betrekking tot voorwaardelijke verplichtingen. In de geschiktheidsbeoordeling werd evenwel ook geconstateerd dat de planning op middellange termijn grotendeels ondergeschikt was aan de jaarlijkse begrotingsplanning, dat het nut van het rapporteren van maandelijkse begrotingsgegevens op kasbasis twijfelachtig was en dat sprake was van grote heterogeniteit bij de interpretatie van bepalingen inzake evaluatie van ramingen, belastinguitgaven en buiten de begroting vallende organen. Ook werd geconstateerd dat het gebruik van overheidsboekhouding werd beperkt door het gebrek aan een formeel gemeenschappelijk EU-kader.

Tot slot heeft de Commissie in haar mededeling van 9 november 2022 haar richtsnoeren voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance[8] uiteengezet om de houdbaarheid van de schuld te waarborgen en duurzame en inclusieve groei in alle lidstaten te bevorderen. De richtsnoeren beoogden de nationale verantwoordelijkheid te verbeteren, het kader te vereenvoudigen en te streven naar een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een sterkere en coherentere handhaving. Zij beoogden ook de opzet en de prestaties van IFI's te verbeteren. In deze richtsnoeren kwamen ook de opmerkingen tot uiting die waren gemaakt tijdens de in oktober 2021 gestarte openbare raadpleging, waarbij andere EU-instellingen en alle belangrijke belanghebbenden werden uitgenodigd om hun mening over dit onderwerp te geven[9].

Doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel bevat enkele wijzigingen van de richtlijn. In overeenstemming met de leidraad van de Commissie van 9 november 2022 voor een hervorming van het EU-kader voor

---

6 Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer van 2019 "De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering". https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_NL.pdf.

7 Op grond van artikel 16 van de richtlijn moest de Commissie een beoordeling van de richtlijn publiceren om de geschiktheid van de statistische vereisten, de opzet en de doeltreffendheid van de cijfermatige begrotingsregels en het algemene transparantieniveau van de overheidsfinanciën in de lidstaten te evalueren. De geschiktheidsbeoordeling maakt deel uit van mededeling COM(2020)55 final van 5 februari 2020 van de Commissie "Evaluatie van de economische governance, Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad".

8 Mededeling COM(2022)583 final van de Commissie van 9 november 2022 "Leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance".

9 Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2022)104 final van 28 maart 2022 "Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses - Final Report".

economische governance, zijn de wijzigingen gericht op versterking van de nationale verantwoordelijkheid en de middellangetermijnoriëntatie van de begrotingsplanning. Meer in het bijzonder gaat het om het volgende:

- Vereenvoudiging van bestaande wetgeving: bepalingen inzake de indiening van maandelijkse begrotingsgegevens op kasbasis (artikel 3, lid 2)[10] zijn niet nuttig voor het versterken van de nationale begrotingskaders, zoals in de geschiktheidsbeoordeling werd benadrukt. Artikel 8 betreffende het Verenigd Koninkrijk is niet langer nodig. De bepalingen in artikel 4, leden 4 en 5, zullen niet langer nodig zijn indien deze vereisten worden opgenomen in het voorstel voor een verordening XXX (preventief deel).

- Verduidelijking van bepalingen: voorgesteld wordt om in artikel 4, lid 6, nu specifiek te verwijzen naar onafhankelijke instanties die belast zijn met de evaluatie achteraf van prognoses, om een dubbelzinnigheid weg te nemen die bij de geschiktheidsbeoordeling aan het licht is gekomen. Ook wordt voorgesteld om in artikel 14, leden 1, 2 en 3, de rapportagevereisten voor niet in de reguliere nationale begrotingen opgenomen overheidsinstellingen en -fondsen en de vereisten inzake belastinguitgaven en voorwaardelijke verplichtingen beter te specificeren. Deze vereisten zijn door de lidstaten op zeer uiteenlopende wijze geïnterpreteerd en sommige van deze interpretaties stroken niet helemaal met de oorspronkelijke bedoeling van de richtlijn.

- Versterking van de nationale verantwoordelijkheid: voorgesteld wordt vereisten voor IFI's toe te voegen of te verduidelijken. In sommige gevallen waren de voorgestelde nieuwe bepalingen al van toepassing op de lidstaten van de eurozone en ook op Denemarken, Bulgarije en Roemenië, als verdragsluitende partijen bij het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (hierna "VSCB" genoemd)[11] (nieuw artikel 8). Andere voorgestelde bepalingen hebben tot doel taken toe te voegen die IFI's in staat zouden stellen een rol te spelen bij het toezicht op het begrotingskader van de EU op nationaal niveau, zoals voorgesteld in het voorstel voor een verordening XXX (preventief deel) en ook in het voorstel tot wijziging van Verordening 1467/97 (correctief deel). Deze bepalingen betreffen het opstellen of bekrachtigen van begrotingsprognoses en het beoordelen van houdbaarheidsanalyses en het effect van beleid. Tot slot waarborgen sommige voorgestelde bepalingen de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van IFI's overeenkomstig de normen die door internationale organisaties zijn vastgesteld, zoals aanbevolen in het verslag van de Europese Rekenkamer van 2019.

- Bevordering van oriëntatie op de middellange termijn: voorgesteld wordt de meerjarige begrotingsdimensie in de prognoses systematischer te specificeren (artikel 4) en zo het verband te leggen tussen de jaarlijkse begroting en de middellangetermijnplanning (artikel 10), dat in het verslag van de Rekenkamer van 2019 en in de geschiktheidsbeoordeling zwak was bevonden.

- Verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën: er worden enkele bepalingen voorgesteld om de verantwoordingsplicht voor overheidsbegrotingen te bevorderen en de transparantie van begrotingsrisico's in verband met klimaatverandering te vergroten. Artikel 9, lid 2, punt d), zou nu voorschrijven dat de risico's die voortvloeien uit de klimaatverandering en de gevolgen van het klimaatbeleid voor de

[10] De artikelen verwijzen naar de oorspronkelijke nummering van de richtlijn, tenzij er "nieuw" voor staat.

[11] Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012.

overheidsfinanciën worden beoordeeld. Evenzo zouden de lidstaten op grond van artikel 14, lid 3, voor zover mogelijk gegevens moeten publiceren over ramp- en klimaatgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen en over economische verliezen als gevolg van natuurrampen en klimaatgerelateerde schokken. Voor deze schokken zouden ook de door de overheidssector gedragen begrotingskosten en de voor het dempen of dekken van de schokken gebruikte instrumenten worden gerapporteerd.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel maakt deel uit van een breder pakket voorstellen dat aansluit bij de leidraad van de Commissie van 9 november 2022 voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance. Dit pakket omvat ook een voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en wijzigingen van het correctieve deel van het SGP, en heeft tot doel een hervormd kader tot stand te brengen dat gebaseerd is op middellangetermijnoriëntatie en nationale verantwoordelijkheid en gericht is op een geloofwaardige en substantiële vermindering van hoge schuldniveaus en op bevordering van duurzame en inclusieve groei. Het hervormde kader voor economische governance behoudt dus de fundamentele doelstellingen van begrotingsdiscipline en groeibevordering van het SGP en de daaraan ten grondslag liggende bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Tegelijkertijd beantwoordt het hervormde kader, door te streven naar gezonde en houdbare overheidsfinanciën en de bevordering van duurzame en inclusieve groei, ook aan de belangrijkste doelstellingen van het begrotingspact, dat deel uitmaakt van titel III van het VSCB[12]. Daarnaast nemen andere elementen van de voorgestelde wetgeving de inhoud van het begrotingspact over. Het voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het SGP, dat gericht is op de middellange termijn met het oog op landspecifieke schuldproblemen, weerspiegelt gedeeltelijk de in het begrotingspact opgenomen vereiste van convergentie naar middellangetermijnposities. Het tijdschema voor deze convergentie moet worden voorgesteld met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's (artikel 3, lid 1, punt b), van het VSCB). Het begrotingspact legt de nadruk op het structurele saldo, maar vereist ook een analyse van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde voor de algehele beoordeling van de naleving (artikel 3, lid 1, punt b), van het VSCB), en deze analyse wordt bevestigd in het voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het SGP. Het begrotingspact staat alleen in uitzonderlijke omstandigheden tijdelijke afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling

[12] Om de begrotingsdiscipline gedurende de gehele economische cyclus te versterken, hebben 25 lidstaten op 2 maart 2012 het intergouvernementele VSCB geratificeerd. Artikel 2, lid 1, van het VSCB herinnert eraan dat het VSCB "door de verdragsluitende partijen [wordt] toegepast en uitgelegd overeenkomstig de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, met name artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het recht van de Europese Unie, met inbegrip van het procedurerecht wanneer secundaire wetgeving moet worden vastgesteld". Artikel 2, lid 2, van het VSCB luidt: "*Dit Verdrag is van toepassing voor zover het verenigbaar is met de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest en met het recht van de Europese Unie. Het doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Unie om te handelen op het gebied van de economische unie."* Titel III van het VSCB, het "begrotingspact", is bindend voor de lidstaten die de euro als munt hebben en, op vrijwillige basis, voor andere lidstaten (VSCB, artikel 1, lid 2, en artikel 14, lid 5). Artikel 16 van het VSCB luidt: "*Binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag worden op basis van een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging ervan en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de noodzakelijke stappen ondernomen met het doel om de inhoud van dit Verdrag in het rechtskader van de Europese Unie te integreren.*"

of van het aanpassingstraject in die richting toe (artikel 3, lid 1, punt c), van het VSCB), zoals beoogd in het voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het SGP. Indien significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden vastgesteld, moeten volgens het begrotingspact maatregelen worden uitgevoerd om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren (artikel 3, lid 1, punt e), van het VSCB). In dezelfde geest vereist het hervormde kader dat afwijkingen van het door de Raad vastgestelde netto-uitgaventraject worden gecorrigeerd. Bovendien zou de lidstaat aan de buitensporigtekortprocedure (BTP) kunnen worden onderworpen wanneer afwijkingen resulteren in een tekort van meer dan 3 % van het bbp. Voor een lidstaat met een schuld van meer dan 60 % van het bbp zou de op schuld gebaseerde BTP worden versterkt: de nadruk zou liggen op afwijkingen van het netto-uitgaventraject in plaats van de huidige schuldreductiebenchmark (de zogenaamde 1/20^{e}-regel), die aan sommige lidstaten een te zware begrotingsinspanning oplegde. Volgens het begrotingspact moeten IFI's toezicht houden op de naleving van de regels ervan, en de bepalingen over de taak en de onafhankelijkheid van die toezichthoudende instellingen, die nader moesten worden uitgewerkt in door de Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het VSCB[13], zijn nu volledig opgenomen in het voorstel tot wijziging van de richtlijn. Het begrotingspact bepaalt dat de Commissie en de Raad een rol spelen in het handhavingsproces (artikel 5 van het VSCB), zoals vermeld in de voorgestelde wijzigingen van het correctieve deel van het SGP.

Overeenkomsten tussen het begrotingspact en het hervormde kader voor economische governance vloeien ook voort uit de omzetting van het begrotingspact in de nationale rechtsordes. De meeste verdragsluitende partijen hebben de bepalingen van het VSCB omgezet in nationale wetgeving waarbij een rechtstreeks verband wordt gelegd met de overeenkomstige EU-wetgeving[14]. Dit geldt voor de middellangetermijndoelstelling en het convergentietraject, alsook voor de beoordeling van een significante afwijking of bepalingen die vereisen dat de aanbevelingen van de Raad worden opgevolgd (die allemaal voortvloeien uit Verordening nr. 1466/97).

Gezien deze gemeenschappelijke kenmerken kan het voorgestelde hervormde kader voor economische governance worden geacht de inhoud van de begrotingsbepalingen van het VSCB op te nemen in het rechtskader van de EU, wat vereist is op grond van artikel 16 van het VSCB.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Door vereisten in te voegen inzake de gevolgen van klimaatverandering voor het nationale begrotingsbeleid en de begrotingsrisico's, zorgt het voorstel voor samenhang met ander beleid van de Unie ter ondersteuning van maatregelen ter beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering, in overeenstemming met de doelstelling om te zorgen voor een eerlijke transitie naar klimaatneutraliteit. In sommige lidstaten worden in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen verschillende hervormingen doorgevoerd die de begrotingskaders zullen verbeteren, bijvoorbeeld door de onafhankelijkheid van sommige begrotingsinstellingen te verbeteren, in overeenstemming met de voorgestelde wijzigingen.

[13] Zie mededeling COM(2012) 342 final van de Commissie van 20 juni 2012 "Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen".

[14] Verslag C(2017) 1201 final van de Commissie van 22 februari 2017, ingediend overeenkomstig artikel 8 van het VSCB.

2. RESULTATEN VAN HET OVERLEG MET DE BETROKKEN PARTIJEN

In het kader van de evaluatie van de economische governance heeft de Commissie tal van overlegactiviteiten georganiseerd. Zo zijn conferenties gehouden en is op meer gerichte wijze met belanghebbenden van gedachten gewisseld. Met name heeft de Commissie in oktober 2021 een openbare raadpleging[15] gehouden waarbij de andere EU-instellingen en alle belangrijke belanghebbenden input konden geven. Via verschillende fora, waaronder specifieke bijeenkomsten, workshops en een online-enquête, hebben burgers en een breed scala aan andere deelnemers, waaronder nationale regeringen, parlementen, sociale partners, de academische wereld en andere EU-instellingen, hun mening gegeven over de wijze waarop de economische governance van de EU kan worden hervormd. Veel belanghebbenden waren voorstander van een versterking van de nationale begrotingskaders, onder meer door een grotere betrokkenheid van IFI's bij het toezicht op het EU-kader. In sommige gevallen werd de betrokkenheid van IFI's gezien als een manier om de reputatiekosten van het verbreken van begrotingsverbintenissen te verhogen.

Naast een rol in het EU-toezicht pleitten sommige belanghebbenden ook voor een sterkere rol voor IFI's bij het toezicht op de nationale begrotingsregels. De naleving daarvan zou moeten worden gehandhaafd door regeringen ertoe te verplichten systematisch rekening te houden met de beoordelingen van de IFI's, in combinatie met een meer gestructureerde dialoog tussen IFI's en EU-instellingen. In sommige gevallen werd een verruiming van de taken voorgesteld met betrekking tot het leveren van inputs voor schuldhoudbaarheidsanalyses, het opstellen van macro-economische prognoses (inclusief die voor plannen voor de middellange termijn) die voor de nationale regeringen als uitgangspunt kunnen dienen voor de planning van hun begrotingsbeleid, en het opstellen of valideren van begrotingsplannen. Ook werd een adviserende rol op het gebied van het begrotingsbeleid voorgesteld, samen met een prominentere rol in het publieke debat.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor de gewijzigde richtlijn is artikel 126, lid 14, derde alinea, VWEU. Het aanscherpen van de vereisten voor de nationale begrotingskaders in de lidstaten heeft tot doel het beleidskader van de Unie ter voorkoming van buitensporige tekorten uit hoofde van artikel 126 VWEU aan te vullen en te versterken. Het voorstel is van toepassing op alle lidstaten.

• Subsidiariteit en evenredigheid

Het voorstel is in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De doelstelling ervan, namelijk de uniforme inachtneming van de begrotingsdiscipline zoals vereist door het VWEU, kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt, maar kan beter door de Unie worden verwezenlijkt. Aangezien de voorgestelde wijzigingen er voornamelijk op gericht zijn een aantal tekortkomingen van de richtlijn aan te pakken of de bepalingen ervan te verduidelijken of te actualiseren, met name rekening houdend met het voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het SGP en de wijzigingen van het correctieve deel

[15] Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2022)104 final van 28 maart 2022 "Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses".

van het SGP, kunnen zij het best op EU-niveau worden verwezenlijkt in plaats van door verschillende nationale initiatieven.

De voorgestelde gewijzigde richtlijn gaat niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken. Om de administratieve lasten voor de lidstaten te verminderen, wordt in een aantal wijzigingen voorgesteld de vereisten van de richtlijn te vereenvoudigen en wordt gezorgd voor samenhang met het voorstel voor een verordening tot vervanging van het preventieve deel van het SGP en de wijzigingen van het correctieve deel van het SGP. De evenredigheid wordt ook gewaarborgd door de wijzigingen ter verduidelijking van begrippen en definities om de uitvoering van de richtlijn te vergemakkelijken. Evenzo zijn veel IFI-gerelateerde bepalingen ontleend aan bestaande regels die van toepassing zijn op sommige, maar niet alle lidstaten, namelijk het VSCB of Verordening nr. 473/2013. Als gevolg daarvan zijn deze bepalingen in veel lidstaten al omgezet. Daarnaast moeten klimaatgerelateerde risico's en verliezen worden gerapporteerd, rekening houdend met de lopende nationale inspanningen en de noodzaak om deze praktijken aan te passen aan de specifieke behoeften en voorkeuren per land. Ten slotte is de voorgestelde gewijzigde richtlijn ook een geschikt instrument om de doelstelling ervan te verwezenlijken omdat zij de lidstaten ertoe in staat stelt deze bepalingen bij de omzetting in hun nationale rechtsorde aan hun eigen specifieke kenmerken aan te passen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

2023/0136 (NLE)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 14, derde alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun verplichtingen op het gebied van het begrotingsbeleid uit hoofde van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) nakomen, en met name om buitensporige overheidstekorten te vermijden, zijn bij Richtlijn 2011/85/EU van de Raad[16] gedetailleerde regels vastgesteld met betrekking tot de kenmerken van de begrotingskaders van de lidstaten.

(2) Voortbouwend op de ervaring die sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/85/EU met de economische en monetaire unie is opgedaan, moeten de vereisten met betrekking tot de regels en procedures die de begrotingskaders van de lidstaten vormen, worden gewijzigd.

(3) In 2019 publiceerde de Europese Rekenkamer een verslag waarin de vereisten van de Unie inzake nationale begrotingskaders werden onderzocht en de Commissie werd aanbevolen deze vereisten te herzien, rekening houdend met internationale normen en beste praktijken. De Europese Rekenkamer heeft specifieke maatregelen voorgesteld om de reikwijdte en de doeltreffendheid van de nationale begrotingskaders te verbeteren, met name wat betreft begrotingskaders voor de middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen[17].

(4) In de mededeling van de Commissie van 5 februari 2020[18] werd gewezen op aanzienlijke maar ongelijke vooruitgang bij de ontwikkeling van nationale

[16] Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41).

[17] Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer van 2019 “De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering”.

[18] Mededeling COM(2020) 55 final van 5 februari 2020 van de Commissie “Evaluatie van de economische governance, Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011,

begrotingskaders, aangezien het Unierecht slechts minimumvereisten vaststelt en de uitvoering en naleving van de nationale bepalingen zeer uiteenlopend was. Voorts werd in die mededeling nagegaan in hoeverre het kader de behoeften zou ondersteunen van het economische, ecologische en sociale beleid in verband met de transitie naar een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en digitale Europese economie, als aanvulling op de belangrijke rol van de regelgeving en structurele hervormingen.

(5) In de mededeling van de Commissie van 11 december 2019 over de Europese Green Deal[19] werd ertoe opgeroepen om meer gebruik te maken van groene begrotingsinstrumenten om openbare investeringen, consumptie en belastingen te verleggen in de richting van groene prioriteiten en weg van schadelijke subsidies. De Europese klimaatwet heeft als doel de hele Unie in 2050 klimaatneutraal te maken en verplicht de instellingen van de Unie en de lidstaten ertoe om vooruitgang te boeken bij het vergroten van het aanpassingsvermogen. De Commissie heeft toegezegd met de lidstaten te werken aan het screenen en benchmarken van groene begrotingspraktijken. In de mededeling van de Commissie van 24 februari 2021 over de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering[20] werd gewezen op de macro-economische en fiscale relevantie van klimaatverandering en werd benadrukt dat de Unie beter bestand moet worden tegen de gevolgen van klimaatverandering. Het Europees semester biedt een aanvullend kader om dergelijke inspanningen te ondersteunen en het instrument voor technische ondersteuning biedt praktische bijstand bij de uitvoering ervan.

(6) In de mededeling van de Commissie van 9 november 2022 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance[21] werd benadrukt dat de houdbaarheid van de schuld moet worden versterkt en de hoge overheidsschuldquotes moeten worden teruggedrongen en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei in alle lidstaten moet worden bevorderd. De belangrijkste doelstellingen van de leidraad zijn het verbeteren van de nationale verantwoordelijkheid, het vereenvoudigen van het kader en het streven naar een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een sterkere en coherentere handhaving.

(7) Om de naleving van de bepalingen van het VWEU te verbeteren en met name de procedure voor buitensporige overheidstekorten van artikel 126 VWEU te vermijden, moeten er, overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 9 november 2022 betreffende een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance, in de wetgeving van de lidstaten specifieke bepalingen ter versterking van de nationale verantwoordelijkheid worden opgenomen die verder gaan dan die welke momenteel vereist zijn op grond van Richtlijn 2011/85/EU. Voortbouwend op het bewijs van de uitvoering van die richtlijn moeten de wijzigingen ook betrekking hebben op bepalingen inzake transparantie en statistieken, prognoses en budgettering op middellange termijn om tekortkomingen aan te pakken die tijdens de uitvoering aan het licht zijn gekomen.

1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad".

19 Mededeling COM(2019) 640 final van de Commissie "De Europese Green Deal".

20 Mededeling COM(2021) 82 final van de Commissie "Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering".

21 Mededeling COM(2022) 583 final van de Commissie "Leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance".

(8) Deze richtlijn maakt deel uit van een pakket samen met Verordening (EU) [XXX] van het Parlement en de Raad[22] tot vervanging van Verordening (EG) nr. 1466/97[23] (het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact) en Verordening [XXX] van de Raad[24] tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad[25] (het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact). Samen stellen zij een hervormd kader voor economische governance van de Unie vast waarbij de inhoud van titel III "Begrotingspact" van het intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in de economische en monetaire unie[26] overeenkomstig artikel 16 van dat verdrag in het recht van de Unie wordt opgenomen. Titel III is bindend voor de lidstaten die de euro als munt hebben en, op vrijwillige basis, voor Bulgarije, Denemarken en Roemenië. Door voort te bouwen op de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van het VSCB door de lidstaten, behoudt het pakket de middellangetermijnoriëntatie van het begrotingspact als instrument om begrotingsdiscipline en groeibevordering te bewerkstelligen. Het pakket omvat een versterkte landspecifieke dimensie die gericht is op het vergroten van de nationale verantwoordelijkheid, onder meer door een sterkere rol voor onafhankelijke begrotingsinstellingen, op basis van de gemeenschappelijke beginselen van het begrotingspact zoals de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het VSCB heeft voorgesteld[27]. De analyse van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde voor de door het begrotingspact vereiste algehele beoordeling van de naleving is opgenomen in Verordening [XXX] tot vervanging van Verordening (EG) nr. 1466/97. Net als het begrotingspact staat Verordening [XXX] tot vervanging van Verordening (EG) nr. 1466/97 tijdelijke afwijkingen van het middellangetermijnplan alleen in uitzonderlijke omstandigheden toe. Evenzo moeten, in geval van significante afwijkingen van het middellangetermijnplan, maatregelen worden genomen om de afwijkingen over een bepaalde periode te corrigeren. Het pakket versterkt het begrotingstoezicht en de handhavingsprocedures om te voldoen aan de toezegging om gezonde en houdbare overheidsfinanciën en duurzame groei te bevorderen. De hervorming van het kader voor economische governance handhaaft dus de fundamentele doelstellingen van begrotingsdiscipline en houdbaarheid van de schuld die in het VSCB zijn vastgelegd.

(9) Een volledige en betrouwbare overheidsboekhouding voor alle subsectoren van de overheid is een eerste vereiste voor de productie van hoogwaardige statistieken die tussen de lidstaten onderling vergelijkbaar zijn. De beschikbaarheid en de kwaliteit van statistieken op basis van het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010) zijn essentieel voor de goede werking van het uniale kader voor begrotingstoezicht. ESR 2010 steunt op gegevens die worden verstrekt op transactiebasis. Daarom moet de verzameling van gegevens op transactiebasis en informatie die nodig is om statistieken op transactiebasis te genereren, worden verbeterd op een wijze die

---

22 Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van [*datum invoegen*] [*volledige titel invoegen*] (PB L ..).

23 Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1).

24 Verordening (EU) van de Raad van [*datum invoegen*] [*volledige titel invoegen*] (PB L ..).

25 Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

26 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012.

27 mededeling COM(2012) 342 final van de Commissie van 20 juni 2012 "Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen".

geïntegreerd, alomvattend en geharmoniseerd is voor alle subsectoren van de overheid.

(10) De beschikbaarheid van hoogfrequente gegevens kan patronen aan het licht brengen die nader toezicht rechtvaardigen, en de kwaliteit van de begrotingsprognoses verbeteren. De lidstaten en de Commissie (Eurostat) moeten gegevens op kasbasis en kwartaalgegevens over het tekort en de schuld publiceren volgens de definities van artikel 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het VWEU gehechte protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. De bekendmaking van hogerfrequente begrotingsgegevens die zijn afgestemd op nationale begrotingsdefinities moet, om de nationale verantwoordelijkheid te verbeteren, worden bepaald op basis van nationale transparantievereisten en gebruikersbehoeften.

(11) Vertekende en onrealistische macro-economische en budgettaire prognoses voor de jaarlijkse en meerjarige begrotingswetgeving kunnen de effectiviteit van de begrotingsplanning aanzienlijk belemmeren en derhalve de handhaving van de begrotingsdiscipline schaden. Om de basisaannames te verbeteren en onbevooroordeelde beoordelingen van het begrotingseffect van verschillende beleidsmaatregelen te verstrekken, moeten de macro-economische en budgettaire prognoses van de lidstaten worden bekrachtigd of opgesteld door een onafhankelijke begrotingsinstelling.

(12) Macro-economische en budgettaire prognoses moeten worden onderworpen aan regelmatige, objectieve en uitgebreide evaluaties door een onafhankelijke instantie om de kwaliteit ervan te verbeteren. Die evaluaties omvatten een doorlichting van de economische aannames, vergelijking met prognoses die door andere instellingen zijn opgesteld, en een evaluatie van de correctheid van in het verleden opgestelde prognoses.

(13) Onafhankelijke met het toezicht op de overheidsfinanciën in de lidstaten belaste instanties zijn een essentiële bouwsteen van doeltreffende begrotingskaders. Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad[28] schrijft voor dat de lidstaten die de euro als munt hebben, beschikken over onafhankelijke begrotingsinstellingen die belast zijn met de bekrachtiging of opstelling van macro-economische prognoses, en stelt specifieke waarborgen vast met betrekking tot hun onafhankelijkheid en technische capaciteit. Gezien de positieve bijdrage van onafhankelijke instanties aan de overheidsfinanciën, moeten deze voorschriften tot alle lidstaten worden uitgebreid. Om de begrotingsdiscipline te bevorderen en de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid te vergroten, moeten dergelijke instanties ook aan de begrotingsplanning bijdragen door de door de overheid gebruikte prognoses en schuldanalyses op te stellen dan wel te bekrachtigen, en door onafhankelijke beoordelingen van het begrotingsbeleid uit te voeren en toe te zien op de naleving van het begrotingskader.

(14) Om tot een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van het begrotingsbeleid te komen, moeten begrotingsinstellingen over een hoge mate van operationele

[28] Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

onafhankelijkheid beschikken, over de nodige middelen beschikken om hun taken uit te voeren en uitgebreide en tijdige toegang hebben tot de nodige informatie.

(15) Om de begrotingsplanning te verbeteren, moet de nodige aandacht worden besteed aan de macrobudgettaire risico's van klimaatverandering en aan de gevolgen van klimaatgerelateerd beleid voor de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Inzicht in de kanalen waarlangs klimaatgerelateerde schokken de economie en de overheidsfinanciën beïnvloeden, is essentieel voor nationale strategieën om het begrotingsrisico als gevolg van de klimaatverandering en daarmee samenhangende rampen te beperken en te beheersen.

(16) Een perspectief van één jaar voor de begrotingsplanning biedt een beperkte basis voor een deugdelijk begrotingsbeleid, aangezien de meeste maatregelen gevolgen hebben die veel verder gaan dan de jaarlijkse begrotingscyclus. Een doeltreffende meerjarige begrotingsplanning versterkt dan ook de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid, rekening houdend met de houdbaarheid van de schuld. Een doeltreffende middellangetermijnplanning berust op een duidelijke en consistente definitie van nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn, die in nationale middellangetermijnplannen worden gepresenteerd. Om een meerjarig begrotingsperspectief te versterken, moet de planning van de jaarlijkse begrotingswetgeving stroken met de in de begrotingskaders voor de middellange termijn vastgestelde meerjarendoelstellingen.

(17) Om de begrotingsdiscipline en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën daadwerkelijk te bevorderen, moeten de begrotingskaders de overheidsfinanciën volledig bestrijken. Daarom moet bijzondere aandacht worden besteed aan transacties van die instellingen en fondsen van de overheid die niet zijn opgenomen in de reguliere begrotingen op subsectorniveau en die onmiddellijk of op middellange termijn gevolgen hebben voor de begrotingssituaties van de lidstaten. De waarden van het gecombineerde effect van die transacties op de overheidssaldi en -schulden moeten worden gepresenteerd in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedures en de begrotingsplannen voor de middellange termijn, waarbij rekening wordt gehouden met de effecten van toekomstige transacties en uitstaande en verwachte nieuwe verplichtingen.

(18) Evenzo is transparantie met betrekking tot het soort en de omvang van de belastinguitgaven en de daaruit voortvloeiende inkomstenderving noodzakelijk om een beter inzicht te krijgen in de mate waarin het begrotingsbeleid en de begrotingsplanning zijn afgestemd op de prioriteiten van de regering.

(19) Groene begrotingsinstrumenten kunnen helpen om overheidsinkomsten en -uitgaven te verleggen in de richting van groene prioriteiten. In dat opzicht verbetert betrouwbare en regelmatige rapportage van uitgebreide, nuttige en toegankelijke informatie de begrotingsdebatten. Dit betekent dat gegevens moeten worden gerapporteerd over de wijze waarop het beginsel "de vervuiler betaalt" tot uiting komt in de ontvangsten en over de wijze waarop groene prioriteiten – in gunstige en ongunstige zin – tot uiting komen in de uitgaven. De lidstaten moeten informatie publiceren over de wijze waarop de relevante elementen van hun begroting bijdragen tot de verwezenlijking van nationale en internationale verplichtingen op het gebied van klimaat en milieu en over de gebruikte methodologie. De lidstaten moeten voor uitgaven-, belastinguitgaven- en ontvangstenposten afzonderlijk gegevens en beschrijvende informatie publiceren. De lidstaten wordt verzocht informatie te publiceren over de verdelingseffecten van het begrotingsbeleid en bij de

ontwikkeling van groene budgettering rekening te houden met werkgelegenheids-, sociale en verdelingsaspecten[29].

(20) Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan het bestaan van voorwaardelijke verplichtingen. Meer bepaald betreffen voorwaardelijke verplichtingen mogelijke verplichtingen die afhankelijk zijn van een onzekere toekomstige gebeurtenis, of bestaande verplichtingen waarbij betaling onwaarschijnlijk is of het bedrag van de waarschijnlijke betaling niet op een betrouwbare manier kan worden vastgesteld. Zij omvatten bijvoorbeeld overheidsgaranties, niet-renderende leningen, uit de exploitatie van overheidsbedrijven voortvloeiende verplichtingen, potentiële uitgaven en verplichtingen als gevolg van rechtszaken en rampgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen.

(21) De meeste lidstaten hebben te maken gehad met natuurrampen en extreme weersomstandigheden, en door de klimaatverandering zal naar verwachting de frequentie en intensiteit van dergelijke gebeurtenissen toenemen. Overheden investeren in klimaatadaptatiemaatregelen en springen bij om bij rampen de kosten voor noodhulp, herstel en wederopbouw te dekken en in sommige gevallen als verzekeraar in laatste instantie op te treden. Gezien de bestaande en toekomstige uitdagingen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet bijzondere aandacht worden besteed aan de verplichtingen van de overheid en de risico's voor de overheidsfinanciën die voortvloeien uit natuurrampen en klimaatgerelateerde gebeurtenissen, te beginnen met het verzamelen en publiceren van informatie over de economische verliezen en begrotingskosten van gebeurtenissen in het verleden, alsook informatie over de begrotingsregelingen en financiële instrumenten die daarvoor zijn gebruikt.

(22) De Commissie moet de uitvoering van Richtlijn 2011/85/EU regelmatig blijven monitoren. Er moeten beste praktijken met betrekking tot de uitvoering van de bepalingen van die richtlijn worden vastgesteld en gedeeld.

(23) Richtlijn 2011/85/EU moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Richtlijn 2011/85/EU wordt als volgt gewijzigd:

1) Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

(a) in de eerste alinea wordt de tweede zin vervangen door:

[29] Mededeling van de Commissie COM(2022) 494 final van 28 september 2022 "De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen" en artikel 6, lid 3, punt d), van Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

"De definitie van subsectoren van de overheid die is neergelegd in bijlage A bij Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad is van toepassing.*

_____

*PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1.";

(b) de tweede alinea wordt als volgt gewijzigd:

i) punt a) wordt vervangen door:

"a) stelsels voor overheidsboekhouding en statistische rapportage;";

ii) *(heeft geen betrekking op het Nederlands)*

iii) punt e) wordt vervangen door:

"e) begrotingskaders voor de middellange termijn als een specifiek samenstel van nationale begrotingsprocedures die een langere horizon voor de budgettaire beleidsvorming behelzen dan de éénjarige begrotingskalender, door onder meer beleidsprioriteiten en nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn vast te stellen;";

iv) het volgende punt h) wordt toegevoegd:

"h) overeenkomstig artikel 8 opgerichte onafhankelijke begrotingsinstellingen, zoals structureel onafhankelijke instanties of instanties die functioneel autonoom zijn ten opzichte van de begrotingsautoriteiten van de lidstaten.".

2) Artikel 3 wordt vervangen door:

"1. Wat de nationale stelsels voor overheidsboekhouding betreft, beschikken de lidstaten uiterlijk in 2030 over geïntegreerde, alomvattende en nationaal geharmoniseerde financiële boekhoudsystemen op transactiebasis die alle subsectoren van de overheid bestrijken en die de kas- en transactie-informatie bevatten die nodig is ter voorbereiding van op ESR 2010 gebaseerde gegevens. Die financiële overheidsboekhoudsystemen zijn aan interne controle en onafhankelijke audits onderworpen.

2. De lidstaten waarborgen dat de begrotingsgegevens van alle subsectoren van de overheid zoals beschreven in Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad* regelmatig en tijdig openbaar beschikbaar zijn. Met name publiceren de lidstaten, voor het einde van het volgende kwartaal of na de publicatie van de relevante gegevens door de Commissie (Eurostat), voor de centrale overheid, deelstaatoverheid, lagere overheid en socialezekerheidsfondsen afzonderlijk kwartaalgegevens over de schuld en het tekort.

3. De Commissie (Eurostat) publiceert om de 3 maanden de statistische kwartaalgegevens van de overheidsfinanciën overeenkomstig de tabellen 25, 27 en 28 van bijlage B bij Verordening (EU) nr. 549/2013.

_____

*PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1.”.

3) Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

(a) lid 1 wordt vervangen door:

“1. De lidstaten zien erop toe dat de jaarlijkse of meerjarige begrotingsplanning is gebaseerd op realistische macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie gebruikmaken. De begrotingsplanning is gebaseerd op het meest waarschijnlijke macrobudgettaire scenario of op een meer prudent scenario. De macro-economische en budgettaire prognoses worden opgesteld of bekrachtigd door overeenkomstig artikel 8 opgerichte onafhankelijke begrotingsinstellingen. Zij worden vergeleken met de recentste prognoses van de Commissie. Aanzienlijke verschillen tussen de macro-economische en budgettaire prognoses van de lidstaat en de prognoses van de Commissie worden toegelicht, onder meer als het niveau of de groei van variabelen in externe aannames aanzienlijk afwijkt van de waarden in de prognoses van de Commissie.”;

(b) lid 4 wordt geschrapt.

(c) de leden 5 en 6 worden vervangen door:

“5. De lidstaten geven aan welke instelling verantwoordelijk is voor het opstellen van macro-economische en budgettaire prognoses. Ten minste eenmaal per jaar gaan de lidstaten en de Commissie een technische dialoog aan over de aannames die ten grondslag liggen aan de voorbereiding van de macro-economische en begrotingsprognoses.

6. De door de nationale instellingen opgestelde macro-economische en budgettaire prognoses voor de jaarlijkse en meerjarige begrotingsplanning worden op gezette tijden onderworpen aan een objectieve en volledige evaluatie door een onafhankelijke instantie, inclusief evaluaties achteraf. De resultaten van die evaluatie worden openbaar gemaakt en bij toekomstige macro-economische en budgettaire prognoses waar nodig in aanmerking genomen. Indien uit de evaluatie een significante afwijking blijkt die gedurende ten minste vier

opeenvolgende jaren van invloed is op de macro-economische prognoses neemt de betrokken lidstaat de nodige maatregelen en maakt hij een en ander openbaar.”;

(d) lid 7 wordt geschrapt.

4) Artikel 5 wordt vervangen door:

“Artikel 5

Elke lidstaat voert specifieke cijfermatige begrotingsregels in om de naleving over een meerjarige periode voor de overheid als geheel van de uit het VWEU op het vlak van begrotingsbeleid voortvloeiende verplichtingen doeltreffend te bevorderen. Deze regels bevorderen in het bijzonder het volgende:

a) naleving van de overeenkomstig het VWEU vastgestelde referentiewaarden voor en bepalingen inzake het tekort en de schuld;

b) vaststelling van een meerjarige begrotingsplanningsperiode in overeenstemming met de bepalingen van Verordening [XXX preventief deel van het SGP].*

---

* Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van [*datum invoegen*] [*volledige titel invoegen*] (PB L ..).”.

5) Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

a) in lid 1 wordt punt b) vervangen door:

“b) effectieve en tijdige monitoring van de inachtneming van de regels, gebaseerd op een betrouwbare en onafhankelijke analyse door overeenkomstig artikel 8 opgerichte onafhankelijke begrotingsinstellingen.”;

b) lid 2 wordt vervangen door:

“Indien de cijfermatige begrotingsregels ontsnappingsclausules bevatten, worden hierin een beperkt aantal specifieke omstandigheden in verband met de voor de lidstaten uit het VWEU en verordening [XXX preventief deel van het SGP] voortvloeiende verplichtingen en stringente procedures omschreven waarin tijdelijke niet-naleving van de regels is toegestaan. Ontsnappingsclausules hebben duidelijke termijnen.”.

6) Artikel 7 wordt vervangen door:

"Artikel 7

De nationale wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting strookt met de geldende landspecifieke cijfermatige begrotingsregels.".

7) In hoofdstuk V wordt de titel vervangen door "ONAFHANKELIJKE BEGROTINGSINSTELLINGEN".

8) Artikel 8 wordt vervangen door:

"Artikel 8

1. De lidstaten zorgen ervoor dat bij nationale wetgeving, regelgeving of bindende administratieve voorschriften onafhankelijke begrotingsinstellingen worden opgericht, zoals structureel onafhankelijke instanties of instanties die functioneel autonoom zijn ten opzichte van de begrotingsautoriteiten van de lidstaten.

2. De in lid 1 bedoelde instellingen bestaan uit leden die door middel van transparante procedures worden voorgedragen en benoemd op basis van hun ervaring en bekwaamheid op het gebied van overheidsfinanciën, macro-economie of begrotingsbeheer.

3. De in lid 1 bedoelde instellingen:

a) nemen geen instructies aan van de begrotingsautoriteiten van de betrokken lidstaat of enige andere publieke of private instantie;

b) hebben de capaciteit om tijdig publiekelijk te communiceren over hun beoordelingen en adviezen;

c) beschikken over toereikende en stabiele eigen middelen om hun taken effectief te kunnen uitvoeren, inclusief alle soorten analyses die binnen hun taakomschrijving vallen;

d) hebben adequate en tijdige toegang tot de informatie die nodig is om hun taken uit te voeren;

e) worden onderworpen aan regelmatige externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 genoemde instellingen de volgende taken hebben:

a) het opstellen van de jaarlijkse en meerjarige macro-economische en budgettaire prognoses die aan de middellangetermijnplanning van de regering ten grondslag liggen, of het bekrachtigen van de door de begrotingsautoriteiten gebruikte prognoses;

b) het opstellen van schuldhoudbaarheidsbeoordelingen die aan de middellangetermijnplanning van de regering ten grondslag liggen, of het bekrachtigen van dergelijke door de begrotingsautoriteiten verstrekte beoordelingen;

c) het opstellen van beoordelingen van de effecten van beleid op de houdbaarheid van de begroting en duurzame en inclusieve groei, of het bekrachtigen van dergelijke door de begrotingsautoriteiten verstrekte beoordelingen;

d) monitoring van de naleving van de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels overeenkomstig artikel 6;

e) monitoring van de naleving van het begrotingskader van de Unie overeenkomstig de Verordeningen [XXX preventief deel van het SGP] en [XXX correctief deel van het SGP]*;

f) regelmatig evaluaties van het nationale begrotingskader uitvoeren om de consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het kader te beoordelen, inclusief mechanismen en regels ter regulering van de budgettaire betrekkingen tussen overheidsinstanties in alle subsectoren van de overheid;

g) deelnemen aan regelmatige hoorzittingen en debatten in het nationale parlement.

5. De lidstaten zien erop toe dat de begrotingsautoriteiten van de betrokken lidstaat zich houden aan de beoordelingen en adviezen die de instellingen in het kader van de in lid 4 bedoelde taken hebben uitgebracht. Indien de begrotingsautoriteiten zich niet aan die beoordelingen of adviezen houden, motiveren zij het besluit daartoe publiekelijk binnen een maand na het uitbrengen van die beoordelingen of adviezen.

* Verordening (EU) van de Raad van [*datum invoegen*] [*volledige titel invoegen*] (PB L ..).”.

9) Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 1 wordt vervangen door:

“1. De lidstaten stellen een geloofwaardig, doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn vast dat voorziet in een planningsperiode van ten minste vier jaar voor de begroting om te waarborgen dat bij de nationale begrotingsplanning wordt uitgegaan van een meerjarenperspectief.”;

b) lid 2 wordt als volgt gewijzigd:

i) punt a) wordt vervangen door:

“a) algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen als bedoeld in artikel 2, punt e), voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven, om te waarborgen dat deze stroken met de geldende landspecifieke cijfermatige begrotingsregels als bedoeld in hoofdstuk IV van deze richtlijn en de desbetreffende bepalingen van Verordening [XXX preventief deel van het SGP].”;

ii) punt c) wordt vervangen door:

"c) een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn, inclusief investeringen en hervormingen, die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën en duurzame en inclusieve groei, uitgesplitst naar de voornaamste ontvangsten- en uitgavenposten, waarbij wordt getoond op welke wijze de aanpassing aan de nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn als bedoeld in artikel 2, punt e), wordt verwezenlijkt, afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;";

iii) punt d) wordt vervangen door:

"d) een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse middellange- en langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en duurzame en inclusieve groei op middellange en lange termijn zouden kunnen beïnvloeden. In de beoordeling worden, voor zover mogelijk, de macrobudgettaire risico's van klimaatverandering en de milieu- en verdelingseffecten daarvan gespecificeerd, alsmede de gevolgen voor de overheidsfinanciën van klimaatgerelateerde mitigatie- en adaptatiemaatregelen op middellange en lange termijn.";

c) lid 3 wordt geschrapt.

10) De artikelen 10 en 11 worden vervangen door:

"Artikel 10

De wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting is in overeenstemming met de nationale begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn als bedoeld in artikel 2, punt e). Elke afwijking wordt naar behoren uitgelegd.

Artikel 11

Deze richtlijn belet niet dat de nieuwe regering van een lidstaat het begrotingsplan voor de middellange termijn aanpast aan haar nieuwe beleidsprioriteiten. In dat geval geeft de nieuwe regering de verschillen tussen het voorgaande en het nieuwe begrotingsplan voor de middellange termijn aan.".

11) In hoofdstuk VI wordt de titel vervangen door: "TRANSPARANTIE VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN".

12) Artikel 12 wordt vervangen door:

"Artikel 12

De lidstaten zien erop toe dat alle overeenkomstig de hoofdstukken II, III en IV genomen maatregelen consistent zijn voor alle subsectoren van de overheid en die subsectoren volledig bestrijken. Daartoe schrijven de lidstaten in het bijzonder consequente

overheidsboekhoudregels en -procedures voor, alsook integere verzamelings- en verwerkingssystemen voor de onderliggende gegevens.”.

13) Artikel 14 wordt vervangen door:

“Artikel 14

1.In het kader van de jaarlijkse en meerjarige begrotingswetgevingsprocedures maken de lidstaten bekend welke instellingen en fondsen niet in de reguliere begrotingen zijn opgenomen, maar wel deel uitmaken van de overheid, inclusief subsectoren van de overheid. De lidstaten publiceren ook waarden die overeenstemmen met de gecombineerde impact van die instellingen en fondsen op het overheidssaldo en de overheidsschuld, waarbij de impact op het saldo rekening houdt met vroegere en verwachte toekomstige verrichtingen en de impact op de schuld rekening houdt met uitstaande en verwachte nieuwe verplichtingen.

2. De lidstaten publiceren op basis van een transparante methode gedetailleerde informatie over de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten met het oog op de nationale begrotingsdoelstellingen als bedoeld in artikel 2, punt e).

3. Voor alle subsectoren van de overheid publiceren de lidstaten relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de overheidsbegrotingen, zoals onder meer overheidsgaranties, niet-renderende leningen, uit de exploitatie van overheidsbedrijven voortvloeiende verplichtingen, potentiële uitgaven en verplichtingen als gevolg van rechtszaken, met vermelding van de omvang ervan. De lidstaten publiceren voor zover mogelijk ook informatie over ramp- en klimaatgerelateerde voorwaardelijke verplichtingen. De lidstaten publiceren informatie over eerdere beroepen op eenmalige garanties en geregistreerde uitgaven voor standaardgaranties. De gepubliceerde informatie omvat informatie over economische verliezen als gevolg van rampen en klimaatgerelateerde schokken, inclusief de door de overheid gedragen begrotingskosten en de instrumenten die worden gebruikt om deze te beperken of te dekken. De lidstaten publiceren informatie over overheidsparticipaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover het om economisch significante bedragen gaat.”.

14) Het volgende artikel 14 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 14 bis

1. Uiterlijk op 14 december 20XX publiceert de Commissie een beoordeling van de doeltreffendheid van deze richtlijn.

2. Uiterlijk op 31 december 2025 brengt de Commissie verslag uit over de stand van zaken en de toekomstige richting van de financiële overheidsboekhouding in de Unie, rekening houdend met de vooruitgang die is geboekt sinds haar beoordeling in 2013 van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding voor de lidstaten.”.

15) Artikel 15 wordt vervangen door:

"Artikel 15

1. De lidstaten doen de nodige bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 202x aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie onmiddellijk de tekst van die bepalingen mee. De Raad spoort de lidstaten ertoe aan voor zichzelf en in het belang van de Unie hun eigen concordantietabellen op te stellen, die voor zover mogelijk het verband weergeven tussen deze richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken.

2. Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

3. De Commissie stelt op basis van relevante informatie van de lidstaten een tussentijds voortgangsverslag op over de uitvoering van de belangrijkste bepalingen van deze richtlijn, dat uiterlijk op 14 december 20XX wordt voorgelegd.

4. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.".

16) Artikel 16 wordt geschrapt.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter